

УДК 331.07:351.83

DOI: 10.5281/zenodo.4136127

*Древаль Ю.Д., д.держ.упр., професор, НУЦЗУ, м. Харків,*

*Шароватова О.П., к.п.н., доцент, НУЦЗУ, м. Харків*

*Dreval Yu., Doctor in Public Administration, Full Professor, Professor of the Department of Occupational Safety, Technogenic and Ecological Safety, National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv,*

*Sharovatova O., Candidate Sciences (Ped.), Associate Professor, Ph.(Ped)D., Associate Professor of the Department of Labor Protection and Technogenic and Environmental Safety, National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv*

## **СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОГО СТАНУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ**

### **ESSENCE AND FEATURES OF MODERN STATE MANAGEMENT OF WORK SAFETY**

*Статтю присвячено уточненню змісту та особливостей здійснення державного управління охороною праці у складних умовах сьогодення. Вихідним положенням для аналізу визначено стан сучасного державного владарювання, який характеризується окрім іншого інтенсивним вдосконаленням управлінських функцій. Відзначено наявність двох протилежних тенденцій: часткового звуження сфери державного регулювання та водночас посиленням ролі держави у здійсненні працезахоронної функції. Запропоновано розглядати*

*державне управління охороною праці відповідно до системних та структурно-функціональних характеристик.*

**Ключові слова:** *державне управління, охорона праці, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, системний підхід, структурно-функціональний підхід.*

*The article is devoted to clarifying the content and features of the implementation of state management of labor protection in the difficult conditions of today. The starting point for the analysis is the state of modern government, which is characterized, among other things, by intensive improvement of management functions. The presence of two opposite tendencies is noted: partial narrowing of the sphere of state regulation and at the same time strengthening of the role of the state in the implementation of the labor protection function. It is proposed to consider the state management of labor protection in accordance with the system and structural and functional characteristics.*

**Keywords:** *public administration, labor protection, public authorities, local self-government bodies, system approach, structural-functional approach.*

**Постановка проблеми.** Сучасності властиве стрімке примноження загроз та небезпек, які зумовлюють необхідність постійного оновлення та вдосконалення державного регулювання соціально-трудових відносин. З іншого боку, докорінно змінюються і функції державної влади, яка позбавляється значної частки розпорядчо-виконавчих функцій та має стати надійним партнером роботодавців та працівників. Усе частіше йдеться і про повноцінну реалізацію концепції трипартизму, тобто сумісної та ефективної участі всіх сторін соціального діалогу у сфері охорони праці. Відчутно впливають на стан державного управління охороною праці і євроінтеграційні процеси та необхідність повноцінного сприйняття міжнародних трудових стандартів.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** З часом дискусії щодо правових та державно-управлінських відносин у сфері охорони праці поступово виходять на якісно новий рівень. Про це свідчать напрацювання С. Вишновецької, Н. Дараганової, Т. Занфірової, Ю. Івчук, М. Іншина, В. Щербини, О. Яковлева та деяких інших дослідників. За оцінкою О. Яковлева, наприклад, правова природа охорони праці базується на факті визнання державою свого обов'язку забезпечити захист працівника як сторони, фактично більш слабкої в трудових правовідносинах, з метою збереження його життя, здоров'я і високого рівня працездатності [1; с. 77]. Як зазначає М. Іншин, «вирішення проблем, пов'язаних із забезпеченням здорових та безпечних умов праці – одне з найважливіших завдань соціальної держави» [2; с. 300].

**Виділення невирішених проблем.** Проте з часом стає все більш очевидним і те, що суто правовими та адміністративними заходами неможливо забезпечити повноцінне регулювання сфери працезохоронних відносин. Дійсно, ефективне регулювання таких відносин вимагає застосування не лише правових, але і багатьох інших засобів та способів управлінського впливу. Не додає ясності у даному питанні і просте перерахування органів, що згідно з чинним законодавством мають здійснювати державне управління в окресленій сфері соціально-трудових відносин. Вимагає додаткового дослідження і питання щодо уточнення змісту державного управління охороною праці залежно від оновленого розуміння загального місця держави у сучасному суспільному розвитку.

**Постановка завдання.** Метою даного рукопису визначено уточнення змісту та особливостей здійснення державного управління охороною праці у складних умовах сьогодення.

**Виклад основного матеріалу.** Реалізація сучасними правовими державами соціально-економічної функції базується на тому постулаті, що людина, її життя і здоров'я є найвищою соціальною цінністю. При цьому має забезпечуватися і гармонійне поєднання інтересів окремої людини, групи (колективу) та соціуму в цілому.

Виразно спостерігається і тенденція до переорієнтації від жорстких розпорядчо-виконавчих до так званих «м'яких» засобів управлінського впливу. Йдеться не про реалізацію концепції держави – «нічного сторожа» («laissez-faire») у річищі ліберальних і лібертаріанських концепцій, а про загальний імператив державно-владного розвитку (концепція «laissez-faire» базується на наступному: держава має якомога менше втручатися в соціально-економічні процеси, а «невидима рука ринку», якщо їй не заважати, вирішить самотійно і в найбільшій ефективний спосіб всі проблеми суспільного розвитку; при цьому слід звернути увагу на те, що ідея «laissez-faire» доволі принадлива, але вона гіперболізує до невпізнання принцип дерегуляції ринку і до того ж не була реалізована в жодній цивілізованій країні).

Сучасні держави все більшою мірою відмовляються від безпосереднього регулювання на користь забезпечення умов для самоврядного розвитку громад, територій і виробничих колективів. В якості ж базового показника для здійснення соціально-економічної функції визначається створення належних умов для розвитку ринкових відносин. Цей підхід чітко простежується у більшості нормативно-правових актів відповідного спрямування (див., напр., зміст нормативних документів з основою у запровадженні та продовженні мораторію на планові заходи із здійснення нагляду у сфері господарської діяльності, які проводять органи державного нагляду).

Відповідним чином коригуються управлінські функції органів державної влади та управління. Про це, зокрема, свідчить популяризація концепцій «new public management», «public administration», «public policy», «smart management», «smart regulation» та деяких інших, які окрім іншого спрямовані на суттєве оновлення змісту та методів державного управління.

Водночас зберігається та навіть частково посилюється значення участі держави в тих сферах соціально-економічних відносин, в яких ринкове регулювання виявляється недостатнім чи навіть неспроможним забезпечити повноцінне гарантування прав і свобод людини. Це повною мірою стосується і безпеки та гігієни праці. Не випадково у Законі України «Про основні засади

державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», яким встановлюються доволі жорсткі межі для втручання представників органів державної влади та управління в господарську діяльність, серед принципів державного нагляду (контролю) на чільне місце поставлений принцип «пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності» [3].

Якраз у такому контексті наповнюється конкретним змістом висловлювання А. Соловйова, що навіть з урахуванням багатьох важливих обставин «беззаперечним фактом є посилення залежності розвитку суспільства від системи державного управління» [4, с. 70].

Надійний фундамент удосконалення державного управління охороною праці (далі – ДУОП) складають міжнародні трудові стандарти, які опрацьовуються та ухвалюються Міжнародною організацією праці (далі – МОП). У цьому сенсі найбільш важливе значення мають конвенції цієї організації, які мають нормативне значення і мають характер міжнародних трудових норм. З-поміж таких актів виділяються фундаментальні чи основоположні конвенції, що мають діяти в повному обсязі незалежно від їх ратифікації, та в сукупності правових норм відображають основні принципи і права у сфері праці (це конвенції № 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 і 182).

Безпосереднє ж відношення до сфери працезохоронних відносин мають ті конвенції, які навіть у власних назвах містять ключові назви «безпека» і «гігієна». Серед таких конвенцій ключовими є Конвенція МОП № 155 Про безпеку й гігієну праці та виробниче середовище (від 1981 року); Конвенція МОП № 184 Про безпеку та гігієну праці в сільському господарстві (від 2001 року) та Конвенція МОП № 187 Про основи, що сприяють безпеці і гігієні праці (від 2006 року).

При цьому слід зважити і на ті обставини, що в результаті ратифікації міжнародні документи стають частиною національного законодавства і що в такому разі виникають зобов'язання держав-членів дотримуватися взятих на

себе зобов'язань. Відтак і виникають підстави для твердження, що певний спектр міжнародних трудових стандартів має вважатися не лише основою, але і сутнісною складовою ДУОП як складної і розгалуженої системи.

Питання щодо ДУОП як складної системи все частіше аналізується представниками багатьох наукових дисциплін. Наприклад, Н. Дараганова до такої системи в Україні також відносить Верховну Раду України, прокуратуру та суди [5, с. 126].

За нашою ж оцінкою, згідно із системним підходом та так званім «широким» тлумаченням державного управління, на увагу найперше заслуговує питання щодо міри причетності Верховної Ради України та Президента України до галузі охорони праці.

Так, Український парламент, розробляючи та приймаючи нормативно-правові акти найвищої юридичної сили, створює законодавче поле для формування та здійснення працезахоронної політики (і в цьому сенсі доцільно в черговий раз звернутися до поняття єдності та системних характеристик влади, а також до часткового розділення функцій органів державної влади). При цьому слід враховувати, що діяльності загальнонародного представницького органу властива не лише законодавча, але і декілька інших важливих функцій державної влади (установча, організаційна, контрольна тощо). І якраз у розрізі реалізації зазначених функцій якнайповніше виявляється безпосередня причетність цього органу до різнобічних аспектів державноуправлінської та працезахоронної діяльності (детальніше про авторські напрацювання з окресленої проблематики див. [6]).

У ст. 31 Закону України «Про охорону праці» вказується на те, що державне управління охороною праці в Україні здійснюють Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в галузі охорони праці; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування [7].

Застосування у даному разі узагальненої категорії «центральні органи виконавчої влади» (далі – ЦОВВ) надає підстави для гармонійного узгодження форми (у даному разі, назви інституції) та змісту (функцій та повноважень, віднесених до компетенції того чи іншого ЦОВВ). Проте, відсутність чіткого та наперед визначеного розподілу працезохоронних функцій між міністерствами та іншими ЦОВВ може становити і серйозну проблему.

Так, до недавніх пір забезпечувало формування та реалізацію державної політики у сфері охорони праці Міністерство соціальної політики України. Проте, у вересні 2019 року цю функцію було передано новоствореному Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Якраз це міністерство відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 838 «Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства» від 11 вересня 2019 р. наділилося функціями формування та реалізації державної політики у сфері праці, зайнятості населення, трудової міграції, трудових відносин, соціального діалогу; а також промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці тощо [8].

У даному разі слід звернути особливу увагу на ту обставину, що згідно з положеннями Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» до принципів функціонування ЦОВВ віднесено окрім іншого принципи безперервності та забезпечення єдності державної політики [9]. Відтак у разі реорганізації повноважень ЦОВВ функції не скасовуються і не звужуються, а лише передаються іншому органу. Інша справа – доцільність передачі функцій з формування державної політики у сфері охорони праці, адже йдеться про ефективне регулювання питань безпеки і гігієни праці мільйонів працівників (у зв'язку з цим виникають питання щодо мети, мотивів, ресурсного, кадрового та фінансового забезпечення такої передачі).

Вимагає додаткових пояснень і питання щодо віднесення до системи ДУОП органів місцевого самоврядування (далі – ОМС). Залишаючи за предметним полем даного рукопису теоретичні дискусії щодо приналежності ОМС до здійснення державно-владних повноважень, слід відзначити наступне:

*по-перше*, відомо, що органи державної влади (далі – ОДВ) при здійсненні власних повноважень представляють державу, а ОМС – територіальну громаду;

*по-друге*, повноваження ОМС у сфері державно-управлінських відносин першочергово базуються на тому, що обидва органи – ОДВ і ОМС – мають право у межах власної компетенції на здійснення публічної влади (якраз звідси виходить і спільна для них категорія – органи публічного управління);

*по-третє*, повноваження ОМС у сфері державних владних відносин мають здійснюватися у випадках, чітко встановлених законом (це першочергово норми ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування та низки статей Закону України «Про місцеве самоврядування»);

*по-четверте*, у даному разі має, насамперед, йтися про делеговані повноваження (тобто, повноваження органів виконавчої влади, надані ОМС законом, а також повноваження ОМС, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад).

До таких повноважень, наприклад, відповідно до приписів Закону України «Про місцеве самоврядування» відносяться:

(1) здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку, за технічним станом, використанням та утриманням інших об'єктів нерухомого майна усіх форм власності, за належними, безпечними і здоровими умовами праці на цих підприємствах і об'єктах; прийняття рішень про скасування даного ними дозволу на експлуатацію об'єктів у разі порушення нормативно-правових актів з охорони праці, екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства (п. 2.6. ст. 30);

(2) підготовка і подання на затвердження ради цільових місцевих програм поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища, територіальних програм зайнятості та заходів щодо соціальної захищеності



різних груп населення від безробіття, організація їх виконання; участь у розробленні цільових регіональних програм поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища, зайнятості населення, що затверджуються відповідно районними, обласними радами (п. 1.6. ст. 34);

(3) здійснення контролю за охороною праці, забезпеченням соціального захисту працівників підприємств, установ та організацій усіх форм власності, у тому числі зайнятих на роботах із шкідливими та небезпечними умовами праці, за якістю проведення атестації робочих місць щодо їх відповідності нормативно-правовим актам про охорону праці, за наданням працівникам відповідно до законодавства пільг та компенсацій за роботу в шкідливих умовах(п. 8.6. ст. 34) [10].

**Висновки.** Стан та особливості здійснення державного управління охороною праці значною мірою залежать від сучасного суспільного та державно-владного розвитку. Причому, навіть за умови часткового звуження сфери державного регулювання посилюється необхідність посилення значущості органів державної влади та управління в реалізації працезахоронної функції. Першочергово це пояснюється станом виробничого травматизму та професійних захворювань, а також неможливістю регулювати окреслену сферу соціально-трудова відносин з відвертим наголосом на ринкових засобах. Запропоновано розглядати державне управління охороною праці згідно із системними та структурно-функціональними характеристиками (підходами), що дозволяє з'ясувати компетентність усіх органів влади та управління за відповідною сферою регулювання. Різними органам властиві власні повноваження і функції, форми і методи реалізації поставлених ними завдань. Проте, у сукупності вони спрямовані на реалізацію спільної мети – забезпечення надійного фундаменту для захисту людей праці від різноманітних загроз і небезпек.

### **Список використаних джерел**

1. Яковлев О.А. Принципи державної політики в галузі охорони праці: погляд правника. *Право та інновації*. 2017. № 2 (18). С. 75-80.

2. Іншин М.І. Шляхи удосконалення охорони праці. *Митна справа*. 2014. Спецвипуск. С. 297-301.
3. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.
4. Соловьев А.И. Латентные структуры управления государством или игра теней на лике власти. *Полис*. 2011. № 5. С. 70-98.
5. Дараганова Н.В. Державне управління охороною праці: дискусійні питання. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 6. С. 123-131.
6. Древаль Ю.Д. Проблематика державного управління охороною праці. *Теорія та практика державного управління: зб. наукових праць*. 2016. № 1 (52). С. 22-26. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-1/doc/1/03.pdf>.
7. Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-XII (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text>.
8. Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.09.2019 р. № 838. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-2019-%D0%BF#n642>.
9. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

## References

1. Yakovliev, O. "Pryntsypy derzhavnoi polityky v haluzi okhorony pratsi: pohliad pravnyka". *Pravo ta innovatsii*. 2017. № 2 (18): 75-80. Print.
2. Inshyn, M. "Shliakhy udoskonalennia okhorony pratsi". *Митна справа*. 2014. Spetsvypusk: 297-301. Print.

3. *Ukraine. Verhovna Rada of Ukraine.* Law of Ukraine "On the Main Principles of State Supervision (Oversight) in the Area of Commercial Activity". N.p., 05 April 2007. Web. 14 September 2020. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>>.

4. Solovev, A. "Latentnyie strukturyi upravleniya gosudarstvom ili igra teney na like vlasti". *Polis*. 2011. № 5: 70-98. Print.

5. Darahanova, N. "Derzhavne upravlinnia okhoroioiu pratsi: dyskusiini pytannia". *Biuletен Ministerstva yustytzii Ukrainy*. 2014. № 6: 123-131. Print.

6. Dreval, Yu. "Problematyka derzhavnoho upravlinnia okhoroioiu pratsi". *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia: zb. naukovykh prats*. 2016. № 1 (52): 22-26. Print. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-1/doc/1/03.pdf>.

7. *Ukraine. Verhovna Rada of Ukraine.* Law of Ukraine "On Labor Protection". N.p., 14 October 1992. Web. 14 September 2020. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2694-12>>.

8. *Ukraine. Cabinet Ukraine.* Resolution of the Cabinet of Ministers. "Issues of the Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture". N.p., 11 November 2019. № 838. Web. 14 September 2020. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-2019-%D0%BF#n642>>.

9. *Ukraine. Verhovna Rada of Ukraine.* Law of Ukraine "On Central Bodies of Executive Power". N.p., 17 March 2011. Web. 14 September 2020. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>>.

10. *Ukraine. Verhovna Rada of Ukraine.* Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine". N.p., 21 May 1997. Web. 14 September 2020. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>>.